

VU Research Portal

Over het verbod op het dragen van een gezichtssluier en van andere gelaatsbedekkende kleding

van Sasse van IJsselt, P.B.C.D.F.

published in

Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid
2010

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Sasse van IJsselt, P. B. C. D. F. (2010). Over het verbod op het dragen van een gezichtssluier en van andere gelaatsbedekkende kleding. *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 3, 5-28.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Over het verbod op het dragen van een gezichtssluier en van andere gelaatsbedekkende kleding*

Paul van Sasse van Ysselt

Het dragen van gelaatsbedekkende kleding komt weinig voor in Nederland en omringende landen. De weerstand ertegen is echter groot, in het bijzonder tegen de boerka. Dit heeft geleid tot intensief publiek en politiek debat over de toelaatbaarheid van het kledingstuk. Wetgeving die strekt tot het verbieden van het dragen ervan is in voorbereiding in binnen- en buitenland. Dit artikel biedt een overzicht en beschouwing daarover.

1 Inleiding

Het dragen van kledingstukken en sieraden die uitdrukking kunnen geven aan godsdienstige of levensbeschouwelijke opvattingen is wijdverbreid, maar niet vanzelfsprekend. Het heeft door de eeuwen heen geleid tot meer of minder hevige conflicten tussen bevolkingsgroepen en tussen burger en overheid. Het is een menselijke gedraging gebleken in verband waarmee constitutionele teksten met betrekking tot de vrijheid van godsdienst en later ook van levensovertuiging het licht hebben gezien. Ook vandaag de dag is het dragen van dergelijke kledingstukken en sieraden niet onomstreden, maar regelmatig onderwerp van politiek en maatschappelijk debat. Het gaat daarbij niet zozeer om het joodse keppeltje, de sikhthulband of kettinghangertjes zoals een christelijk kruis(je), maar voornamelijk om de islamitische hoofddoek,¹ chador (gezicht vrij), nikab (ogen vrij)² en boerka (gezichtsbedekkend). Dit heeft alles te maken met het integratiedebat van de afgelopen tien jaar en met een aantal bijzondere nationale en internationale ontwikkelingen op het terrein van openbare orde, vrede en veiligheid, waardoor de

* Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.

- 1 Het stadium van debat over dit kledingstuk leek gepasseerd, totdat het onderwerp onder het nodige tumult weer nieuw leven werd ingeblazen in het kader van de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010. De PVV uitte het voornemen om te komen tot een verbod tot het dragen van de hoofddoek door ambtenaren. De partij deed mee aan de raadsverkiezingen in Den Haag en Almere, in welke steden zij respectievelijk de op een na grootste en grootste partij werd. Zij is in geen van beide steden gaan deelnemen aan het college, in belangrijk mate omdat zij haar hoofddoekstandpunt (aanvankelijk) als ononderhandelbaar beschouwde.
- 2 Zie o.a. www.islamitischekleding.nl, waar je ook een 'mandje' kunt vullen; een nikab is er al voor € 3,95. De prijs loopt vervolgens op tot € 11, 95 voor respectievelijk een Tie-back-, Saudi-, Satijn- en Tria-nikab. Ook veel andere gewaden zijn er te koop, boerka's daarentegen niet.

islam in het middelpunt van de belangstelling is komen te staan.³ Van de islamitische kledingstukken neemt de boerka – volgens het woordenboek Van Dale een ‘viltwollen kozakkenmantel’ – een bijzondere plaats in. Hoewel slechts weinig vrouwen het kledingstuk lijken te dragen,⁴ is het ongenoegen erover groot in de samenleving en politiek.⁵ De roep om het gewaad te verbieden is luid, hoewel er zeker ook tegenstemmen zijn. Deze laatste houden niet in de laatste plaats verband met de vraag of en, zo ja, welke taak hier precies is weggelegd voor de overheid.⁶ Vaststaat dat de Nederlandse overheid bepaald niet heeft stilgezeten. Sinds 2003 zagen verschillende juridische adviezen en kabinetsbrieven over gelaatsbedekkende kleding het licht. Daarnaast wijdt zowel het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV uit 2007 als het (concept)regeerakkoord van het minderheidskabinet VVD-CDA en het bijbehorende gedoogakkoord van VVD-CDA-PVV er een passage aan. Het stadium dat alleen debat wordt gevoerd, is voorbij: de wetgever is aan het werk. Ook in enkele Nederland omringende landen is men daarmee op weg, in het bijzonder in Frankrijk, België en Denemarken.

In dit artikel sta ik stil bij deze ontwikkelingen en de achtergronden daarvan. Eerst geef ik een korte beschouwing over de omgang met cultuurverschil (par. 2). Vervolgens komen de achtergrond en het verloop van het politieke debat over de boerka en andere gelaatsbedekkende kleding in Nederland aan de orde (par. 3). Daarna schets ik het algemeen grondrechtelijk kader voor regulering van het dragen ervan (par. 4) en ga ik in op de inhoud van de wetsvoorstellen tot invoering van een verbod op de boerka en/of gelaatsbedekkende kleding (par. 5). Voorts werp ik een blik over de grens voor wat betreft de wetgevingsinitiatieven aldaar (par. 6). Tot slot volgen enkele afsluitende en samenvattende opmerkingen (par. 7).

- 3 Hetgeen overigens ook een belangrijke impuls heeft gegeven aan een veel breder politiek, maatschappelijk en wetenschappelijk debat, alsmede aan vele publicaties over de rol van religie in het publieke domein.
- 4 Op dit moment dragen in Nederland naar schatting 100 tot 400 vrouwen gelaatsbedekkende kleding, voornamelijk uit godsdienstige en/of culturele motieven. Zie o.a. *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 XVIII, nr. 91, met bijlage (rapport van A. Moors, p. 28).
- 5 Kamerlid Sterk (CDA) in debat over begroting van Wonen, Wijken en Integratie, 24 november 2009 (*Kamerstukken II* 2009/2010, 28 2557, nr. 28, 24 november 2009): ‘Wij vinden het onbestaanbaar dat iemand met een burka als een gewone burger zou kunnen functioneren.’ Zie ook o.a. de veelal nog hardere bewoordingen van ervaringsdeskundigen zoals: Latifa & Chéléba Hachemi, ‘Gestolen gezicht’, in: E. Klein (red.), *Onder de sluier*, Amsterdam 2005, p. 184, en Chardort Djavann, ‘Sluier maakt van vrouw juist sex-object’, *NRC Handelsblad* 22 oktober 2003.
- 6 Zie bijv. Commissaris voor de Rechten van de Mens Hammarberg van de Raad van Europa, Viewpoint, maart 2010: ‘Rulings anywhere that women must wear the burqa should be condemned – but banning such dresses here would be wrong’, www.coe.int, en M. ten Hooven, ‘De Nederlandse politiek tendeert naar een inperking van de ruimte om af te wijken’, *NRC Handelsblad* 14 februari 2010.

2 Omgaan met cultuurverschil

Het debat over de boerka kent vele aanleidingen en motieven. Geen enkele daarvan kan echter los worden gezien van de meer principiële vraag naar de omgang met vreemde cultuurverschijnselen. De ontvangende samenleving ziet zich geconfronteerd met de noodzaak tot een (transcultureel) oordeel daarover. Dat kan grofweg zijn ingegeven door een verlichtingsuniversalisme of een postmodern relativisme.⁷ In de transculturele oordeelsvorming kunnen nieuwkomers een belangrijke rol spelen, namelijk door de gevestigde samenleving soms een spiegel voor te houden.⁸ Het belang daarvan houdt verband met dat van de zogenoemde antropologische wending in de geschiedenis van de mensheid.⁹ Deze heeft een gelijkheidsdenken tot effect gehad en voltrok zich al in de klassieke oudheid bij Herodotos, alsmede bij invloedrijke historici als Tacitus, Ssu-ma Ch'ien en Ibn Khaldun, en weer veel later in het Westen bij bijvoorbeeld Montaigne. Diens kritiek op het Europese ethnocentrisme maakte mede de intellectuele weg vrij waarin gelijkheidsvertogen konden ontstaan in de tijd van de verlichting,¹⁰ zoals bij Descartes, Montesquieu¹¹ en de natuurrechtdenkers als Grotius, Hobbes, Von Pufendorf en Locke,¹² medegroundleggers van het latere mensenrechtendiscours waarin de gemeenschappelijke menselijkheid of menselijke waardigheid centraal is komen te staan. Machthebbers die zich weinig of niet ontvankelijk toonden voor de antropologische wending en die de religie en gebruiken van hun onderdanen niet met rust lieten, bleken vroeger hun eigen graf te graven.¹³ In zoverre is het opmerkelijk dat hedendaagse critici van verschillende door cultuur en godsdienst gemotiveerde uitingen in het publieke domein zich soms ook baseren op de nationale identiteit en de westerse canon, terwijl de gezaghebbende bronnen daarvan juist ruimte laten voor een zeker cultureel relativisme, in elk geval voor verschil en pluriformiteit. Deze pluriformiteit kenmerkt elke samenleving binnen een staat die democratisch is en zichzelf gebonden acht aan het recht (democratische

7 Vgl. T. Todorov, *Angst voor de barbaren*, Amsterdam 2009, p. 29 e.v.

8 Zie P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, *Uitoefening van grondrechten als voorwaarde voor integratie in een democratische rechtsstaat*, *NJCM-Bulletin*, 2006, p. 654 e.v.

9 S. Stuurman, *De uitvinding van de mensheid. Korte geschiedenis van het denken over gelijkheid en cultuur*, Amsterdam 2009, o.a. p. 147-197. Literair fraai uitgewerkt in bijv. Amos Oz, *Hoe genees je een fanaticus*, Amsterdam 2006.

10 Montaigne, 'Over de kannibalen' en 'Over postrijden', in: *Essays*, Boom: Amsterdam 1993 (oorspronkelijk 1588). Zie ook Stuurman 2009, p. 246.

11 Zie voornamelijk Montesquieu's *Perzische brieven*, een gefingeerde briefwisseling tussen Usbek en Rica, twee Perzische vrienden die in het Parijs van de achttiende eeuw onbevangen hun ogen uitkijken, en in hun verslag een indirecte en ironische kritiek leveren op de Franse samenleving. Montesquieu toont zich hiermee voorstander van religieuze en culturele diversiteit van volkeren en hekelt de drang om abstracties daarvan te maken die volkeren in een uniforme juridische dwangbuis dwingen om hen te beheersen of te disciplineren. Vgl. in deze zin R. Foqué, 'Gematigdheid en rechtsstatelijkheid. De actualiteit van Montesquieu's erfgoed', *Trema* 2006, p. 97-106 (i.h.b. p. 98).

12 Stuurman, 2009, p. 253-256 en p. 272.

13 Zoals in het geval van de Perzische koning Cambyses, die in 525 Egypte veroverde, de smadelijke aftocht van koning Darius in Scythië en de nederlagen in het oude Griekenland, Stuurman, 2009, p. 481 en p. 159-164.

rechtsstaat); pluriformiteit 'berust op, onder andere, de ware erkenning en respect van de diversiteit en dynamiek van etnische en culturele tradities en identiteiten. Een harmonieuze integratie tussen personen en groepen met verschillende identiteiten is essentieel voor de sociale cohesie.'¹⁴

Dit betekent geenszins dat alle 'vreemde' praktijken gebillijkt moeten worden. Er zijn uiteraard – evenals in de periodes van voornoemde denkers – wel degelijk grenzen aan de pluriformiteit die een samenleving en staat kunnen verdragen; cultureel relativisme moet dan ook niet worden verward met ethisch relativisme, normenrelativisme of rechtspluralisme.¹⁵ Met andere woorden, een gelijkwaardige en respectvolle benadering van vreemde culturen sluit niet uit dat binnen de eigen samenleving bepaalde normen als belangrijker kunnen of moeten worden aangemerkt dan andere. Daarmee worden grenzen gesteld aan het verschil. Deze grenzen vormen een referentiepunt voor integratie. Integratie op haar beurt is van belang voor het onderhoud van de pluriformiteit en de daaraan ten grondslag liggende rechtsregels en beginselen. Voor dergelijke integratie is een democratisch-liberaal burgerschap van belang,¹⁶ dat overigens evengoed geldt voor nieuwkomers als voor autochtonen. Een voorwaarde voor de uitoefening van dit burgerschap is de mogelijkheid tot het uitoefenen van de grondwettelijke vrijheden; eventuele beperkingen daaraan staan op een tweede plaats. Toelaatbare beperkingen dienen dan ook eerder restrictief dan ruim te worden geïnterpreteerd, zo volgt ook uit de systematiek van grondrechtenbescherming en de totstandkomingsgeschiedenis daarvan. Integratie als zodanig vormt geen legitiem doel om de vrijheidsrechten in te perken. Dat wil niet zeggen dat inperkingen de integratie wel als neven doel of tot gevolg kunnen hebben, eventueel in het kader van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Een andere context waarbinnen het debat over de boerka plaatsvindt, betreft veiligheid. Hoewel dat doel legitiem is om vrijheidsrechten te beperken, blijft de achterliggende vraag ook hier of draagsters van gelaatsbedekkende kleding in de praktijk zorgen voor veiligheidsproblemen. Toch wordt menig concreet voorstel tot regulering mede in de sleutel daarvan gegoten, zoals hierna uitgebreider aan de orde zal komen.

- 14 EHRM 20 oktober 2005 (*Ouranio Toxo vs. Griekenland*), par. 35, *EHRC* 2005/11. Vgl. EHRM 25 mei 1993 (*Kokkinakis vs. Griekenland*), par. 3, EHRM 14 december 1999 (*Serif vs. Griekenland*) en EHRM 13 december 2001 (*Metropolitan Church of Bessarabia vs. Moldova*).
- 15 Stuurman 2009. Zie voor een afwijzing van rechtspluralisme o.a. WRR-rapport *Dynamiek in Islamitisch activisme* (2006) en de kabinetsreactie daarop, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VI, nr. 115, p. 24, alsmede EHRM 31 juli 2001 (*Refah Partisi vs. Turkije*), par. 70-72, bevestigd door de Grote Kamer, 13 februari 2003, par. 119-223, en EHRM 8 december 2009 (*Muñoz Díaz vs. Spanje*). Zie voor een minder stringente en categorische afwijzing bijv. K. Henrard in haar annotatie bij voornoemd arrest Muñoz Díaz vs. Spanje, *EHRC* 2010, p. 279 e.v., met daarin een verwijzing naar o.a. J. Gadirov, 'Freedom of Religion and Legal Pluralism', in: M.L.P. Loenen & J.E. Goldschmidt (Eds.), *Religious Pluralism and Human rights in Europe: where to Draw the Line?*, Intersentia 2007, p. 84-94.
- 16 Uitgebreid hierover o.a. WRR, *Waarden, normen en de last van het gedrag* (2003); Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Verskil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, 2006, p. 64. Zie voor een invloedrijke politiek-filosofische onderbouwing van het concept als reactie op de uitdagingen van de culturele en etnische pluraliteit van deze tijd John Rawls' *Political Liberalism*.

Eerst geef ik in de volgende paragraaf een schets van het politieke debat over het dragen van de boerka zoals dat zich in Nederland heeft ontwikkeld de laatste jaren. Ik zal daarbij bezien welke argumenten er zijn aangevoerd om het dragen van de boerka wel of niet tot aanvaardbare vreemde elementen in onze pluriforme samenleving te beschouwen.

3 Politiek debat, onderzoek en aankondiging van maatregelen

Vanaf begin januari 2003 staan gezichtssluiers volop in de publieke en politieke aandacht in Nederland. Voor enig begrip van de context waarin de discussie over de boerka zich in deze jaren zou gaan ontwikkelen, is het relevant in herinnering te roepen dat er tussen 2000 en 2003 veel is veranderd in de samenleving en politiek, zowel in binnen- als buitenland. Gebeurtenissen of ontwikkelingen die daarbij een rol hebben gespeeld, zijn de aanslagen van 9/11, de Amerikaanse aanval op Afghanistan, de NAVO-aanwezigheid aldaar, de (aanloop naar de) inval in Irak in 2003, de feitelijke gegevens over de integratie van minderheden en het mede daardoor toegenomen publieke debat over integratie (commissie-Blok), uitlatingen van imams over homoseksualiteit en de positie van vrouwen, en uitspraken van politici over islamitische scholen, het karakter van de islam en de betekenis van grondrechten zoals het discriminatieverbod. Ondertussen zorgden de opkomst van Pim Fortuyn, de moord op hem op 6 mei 2002 en de daaropvolgende grote verkiezingswinst van de Lijst Pim Fortuyn voor een politieke aardverschuiving. De kritiek op de 'oude politiek' en het daaraan verbonden multiculturalisme was enorm.

In deze woelige tijd wordt op 23 januari 2003 aan drie Marokkaans-Nederlandse leerlingen die met een gezichtssluier naar school komen, de toegang ontzegd tot een Regionaal Opleidingscentrum (ROC). De leerlingen dienen een klacht in bij de Commissie gelijke behandeling (CGB) en stellen dat verboden onderscheid is gemaakt naar godsdienst. Volgens het ROC gaat het echter om een verbod van gelaatsbedekkende kleding, ongeacht het godsdienstige karakter ervan. De CGB stelt het ROC in het gelijk; er is weliswaar sprake van een indirect onderscheid naar godsdienst, maar dat is objectief gerechtvaardigd.¹⁷ Op basis van een kort na dit oordeel uitgebracht advies van de CGB heeft minister Verhoeven van Onderwijs vervolgens een circulaire uitgebracht waarin voorwaarden zijn opgenomen waaronder scholen bepaalde kledingverboden kunnen hanteren.¹⁸ Aan het einde

17 CGB 2003-40. De doelstellingen van het verbod op gelaatsbedekkende kleding, het bevorderen van onderlinge communicatie, het kunnen vaststellen van de identiteit van de deelnemers aan de opleiding en de naleving van wettelijke taken, zijn voldoende zwaarwegend. Daarnaast heeft het verbod niet tot doel te discrimineren en is het middel passend om het doel te bereiken en noodzakelijk (niet op andere wijze te verwezenlijken) en in evenredig belang met het doel. De CGB refereert overigens expliciet aan haar eerdere uitspraak uit 2000, waarin zij een gezichtssluier dragende vrouw wel in het gelijk stelde. Onderscheidend verschil daarbij was de inhoudelijke motivering van de verweerder in dat geval.

18 Ministerie van OCW, *Leidraad kledingvoorschriften op scholen*, 2003 (in lijn met CGB-advies 2003/01 inzake gezichtssluiers en hoofddoeken op scholen).

van hetzelfde jaar kondigde toenmalig Tweede Kamerlid Eerdmans een initiatief-wetsvoorstel aan waarin een verbod zou worden opgenomen tot het dragen van kleding of symbolen die uitdrukking kunnen geven aan religieuze opvattingen. Van een initiatiefvoorstel is het niet gekomen. Wel zag het toenmalige kabinet zich in deze tijd genooddakt een kabinetsnota uit te brengen over deze en aanverwante onderwerpen.¹⁹ Het concludeerde daarin onder andere dat 'het stellen van voorschriften voor kleding die uitdrukking kan geven aan godsdienstige opvattingen niet gewenst is, tenzij het dringend noodzakelijk is om redenen van functionaliteit, veiligheid of persoonlijke gezagsuitoefening'. Een meerderheid van de Tweede Kamer ondersteunde deze kabinetslijn in 2004.²⁰ Toch blijft het onderwerp de gemoederen bezighouden.

Op 20 december 2005 neemt de Tweede Kamer een motie van 10 oktober 2005 aan die de regering verzoekt om het openbaar gebruik van de boerka in Nederland te verbieden.²¹ De indiening van deze motie was voor het toenmalige kabinet-Balkenende III aanleiding om een deskundigenonderzoek te laten uitvoeren. Dat resulteerde in het rapport 'Overwegingen bij een boerkaverbod' van 3 november 2006.²² In dit rapport geven deskundigen aan dat een algemeen boerkaverbod of een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het openbaar juridisch niet mogelijk en maatschappelijk onwenselijk is.²³ In bepaalde sectoren achten zij een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding echter wel mogelijk en wenselijk, zoals in het onderwijs. In haar aanbiedingsbrief van 28 november 2006 van het rapport aan de Tweede Kamer kondigt minister Verdonk dan een wetsvoorstel aan 'om te komen tot een algeheel verbod van gezichtbedekkende kleding in de (semi-) openbare ruimte'. Daartoe zou een interdepartementale werkgroep worden opgericht die zo spoedig mogelijk een advies aan het kabinet zou aanbieden. Van de uitvoering van minister Verdonks plannen is het niet meer gekomen. Na de voortijdige beëindiging van het kabinet wordt op 22 februari 2007 een nieuw kabinet geïnstalleerd: Balkenende IV (CDA, PvdA, CU). In het coalitieakkoord staat dat ter bescherming van de openbare orde en veiligheid gelaatsbedekkende kleding kan worden verboden.²⁴

Ter uitwerking van zijn coalitieakkoord stuurt het kabinet-Balkenende IV op 8 februari 2008 een brief aan de Tweede Kamer waarin het zijn opvatting over de kwestie en voornemens uiteenzet.²⁵ Het concludeert dat er 'voldoende wettelijke

19 Nota grondrechten in een pluriforme samenleving, *Kamerstukken II* 2003/04, 29 614, nr. 1-2.

20 *Handelingen II* 2005, 50-3231/3261 en 52-3354/3393.

21 *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 41 en *Handelingen II* 2005/06, p. 36-2546. De motie krijgt steun van CDA, VVD, LPF en Groep Nawijn.

22 Deskundigenrapport, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 29 754, nr. 91. Zie voor de kabinetsbrief met daarin het besluit tot instelling van een deskundigencommissie, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 754, nr. 71.

23 Deze conclusie sluit daarmee aan op het kortere en ongevroegde advies van 29 juni 2006 van de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (commissie-Meijers), www.commissie-meijers.nl.

24 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 891, nr. 4, p. 27.

25 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VII, nr. 48.

mogelijkheden zijn om veiligheidsrisico's ten gevolge van het dragen van gelaatsbedekkende kleding in de openbare ruimte en in het openbaar vervoer op effectieve wijze tegemoet te treden' en wijst in dit verband op de mogelijkheid van lokale verboden en van algemene voorwaarden van vervoerbedrijven.²⁶ In aanvulling hierop geeft het kabinet aan wel te willen komen tot een verbod op gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs en voor de openbare dienst. Motief hiervoor is niet zozeer meer de veiligheid als wel het belang van open communicatie, in het bijzonder 'waar dat essentieel is voor het ontwikkelen en functioneren van de democratische rechtsstaat'. Het kabinet plaatst zijn voornemen vervolgens mede in de context van participatie en gelijke kansen voor mannen en vrouwen, en voor wat betreft de openbare dienst in die van goed ambtenaarschap.

De media reageren verdeeld op de kabinetsbrief; professor Kortmann, emeritus hoogleraar Staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen, maakt er gehakt van: hij vindt de brief 'anti-islam' en de argumenten – voornamelijk betrekking hebbend op communicatie – gezocht.²⁷ De kabinetsbenadering krijgt echter steun van een meerderheid van de Tweede Kamer, zoals blijkt tijdens een algemeen overleg op 24 april 2008, waarbij vijf Kamercommissies en vijf ministers aanwezig zijn.²⁸ Behalve steun is er ook hier wel kritiek, met name van de VVD en PVV, die de kabinetsbenadering juist niet ver genoeg vinden gaan. Uit het algemeen overleg vloeit de toezegging voort van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) dat hij de Kamer een brief zal sturen over aard en omvang van de problematiek van gelaatsbedekkende kleding in de zorgsector.²⁹ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) brengt de kabinetsboodschap per circulaire over aan de politie.³⁰ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) doet op verzoek van die minister hetzelfde per brief van 19 november 2008 aan de leden van het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten. Daarnaast schetst de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) ter uitwerking van voornoemde kabinetsbrief de nadere contouren van een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het onderwijs in twee

26 De minister van Verkeer en Waterstaat heeft naar aanleiding van het kabinetsbesluit inmiddels overleg gevoerd met openbaarvervoermaatschappijen. Daaruit blijkt dat zij vrezen dat uitvoering en handhaving van het verbod leidt tot spanningen. De minister laat het aan het 'volgende' kabinet over om zo nodig verdere stappen te ondernemen, zie *Aanhangsel Handelingen II* 2009/10, nr. 3337.

27 C.A.J.M., Kortmann, 'Een bijzonder schrijven: gelaatsbedekkende kleding', *NJB* 3 maart 2008. Zie voor een sceptische reactie op de kabinetsbrief: F.H. van der Burg, 'Algemene grondrechtenbeperkingen in de multiculturele samenleving', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Geschakeld recht*, Deventer 2009.

28 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VII, nr. 67. Aanwezig zijn de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, alsmede de minister voor Wonen, Wijken en Integratie.

29 Zie ook *Kamerstukken* 2007/08, 31 200 XVI, nr. 153, brief van 9 juni 2008 van de minister van VWS aan de Tweede Kamer, evenals Antwoord van de minister van VWS op vragen van het Kamerlid Arib (PvdA) aan de minister van VWS over *problemen in de zorg ten gevolge van interculturele verschillen*, *Kamerstukken II* 2009/10, Aanhangsel nr. 1948.

30 *Staatscourant* 25 juni 2008, nr. 120, p. 9.

brieven aan de Tweede Kamer.³¹ Het aangedragen motief voor een dergelijk voorstel zijn pedagogisch-didactische redenen (waaronder communicatie in het leerproces), de uitvoering van wettelijke taken, zoals de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, en de verzekering van veiligheid binnen de onderwijsinstelling. Tijdens een algemeen overleg op 26 november 2008 blijkt dat de Tweede Kamer zich in grote lijnen kan vinden in de voorstellen. Wel spreekt de Kamer nadrukkelijk de wens uit dat het verbod – uit het oogpunt van de communicatie – zich ook zal uitstrekken tot het hoger onderwijs.

Het onderzoeksrapport 'Gezichtssluiers: Draagsters en Debatten' gaf de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) geen aanleiding het hiervoor genoemde kabinetsstandpunt ten aanzien van gelaatsbedekkende kleding te wijzigen.³²

Met het aantreden van het minderheidskabinet VVD-CDA met gedoogsteun van de PVV in oktober 2010, is de politieke realiteit echter weer veranderd. Het (concept)regeer- en gedoogakkoord kondigen nu aan dat het kabinet een wetsvoorstel zal indienen dat beoogt 'gelaatsbedekkende kleding, zoals de boerka' te verbieden. De maatregel staat aangekondigd in de paragraaf 'integratie'. Daarmee wordt weer de draad opgepakt van het hiervoor genoemde voornemen van toenmalig minister Verdonk uit 2006.

Kortom, een algemeen verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding vindt geen steun bij de deskundigencommissie 2006 en de commissie-Meijers en leek er niet te komen; wel maatregelen gericht op sectoren. Vanuit de toenmalige oppositie zijn ondertussen voorstellen voorbereid die wel degelijk een algemene strekking hebben, evenals het voornemen van het nieuwe kabinet. In paragraaf 5 ga ik daarop in. Daaraan voorafgaand eerst enkele grondrechtelijke noties.

4 Grondrechtelijke aandachtspunten

Voorafgaand aan regulering dient altijd eerst de vraag te worden gesteld of er wel een (maatschappelijk) probleem is. Daarover blijkt men in het geval van gelaatsbedekkende kleding van opvatting te verschillen. Als de opvatting heerst dat er een probleem is, is het de vraag of interventie, en in het bijzonder regulering, het geëigende instrument is om dat probleem aan te pakken. Vaak zijn ook andere instrumenten denkbaar en wenselijk. In het geval van gelaatsbedekkende kleding zou dat kunnen zijn een dialoog met betrokkenen vanuit de politiek.³³ Zelfs een poging daartoe lijkt vanuit de politiek niet te zijn ondernomen, mogelijk vanwege een politieke inschatting anders voor 'theedrinker' te worden uitgemaakt, wat veelal wordt opgevat als een lastig weerlegbaar verwijt.

Voor dwingende interventie is al snel regelgeving nodig, zeker indien grondrechten in het geding zijn. Regulering van het dragen van gelaatsbedekkende kleding

31 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VIII, nr. 209 (brief 8 september 20008) en *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VIII, nr. 12 (brief van 10 oktober 2008).

32 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 XVIII, nr. 91, met bijlage (rapport van A. Moors).

33 Zie hierover de beschouwing van W.J. Witteveen, 'Montesquieu en het boerkaverbod', *NJB* 12 mei 2010, alsmede de in paragraaf 6 aan de orde komende internationale fora.

kan verschillende grondrechten raken, in het bijzonder het recht op godsdienstvrijheid, het recht van vrije meningsuiting, het discriminatieverbod en de onderwijsvrijheid. Meest in het oog springend hierbij is het recht op godsdienstvrijheid, zoals gewaarborgd in artikel 6 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Reden daarvoor is dat gelaatsbedekkende kleding voornamelijk betrekking heeft op of consequenties heeft voor kledingstukken die uitdrukking kunnen geven aan de islamitische geloofsovertuiging. Hoewel ik mij op dit grondrecht zal concentreren, zijn de andere niet minder van belang; zij zullen meer indirect aan bod komen.

Bepalend voor het antwoord op de vraag of de draagster van een boerka de bescherming geniet van het recht op godsdienstvrijheid, is de reikwijdte van het grondrecht. Bij het bepalen daarvan is het nodig te weten of er sprake is van een godsdienst(ige praktijk)³⁴ en zo ja, of de gedraging ook kan worden beschouwd als een uiting van die godsdienst of behorend tot de godsdienstige praktijk. Uitgangspunt hierbij is dat de vrijheid van godsdienst alleen betrekking heeft op 'handelingen die naar (...) (hun) aard in enigerlei vorm uitdrukking geven aan godsdienst of levensovertuiging'.³⁵ Het moet gaan om een handeling die 'op zichzelf' aan te merken kan zijn als 'een praktische toepassing van de godsdienst of overtuiging' van de betrokkene, dat wil zeggen als een gedraging waardoor de betrokkene 'naar objectieve maatstaven een directe uitdrukking geeft aan zijn godsdienst of levensovertuiging'.³⁶ In de woorden van de toenmalige ECRM: 'the term "practice" as employed in art. 9.1 does not cover each act which is motivated or influenced by a religion or belief. (...) when the actions of individuals do not actually express the belief concerned they cannot be considered to be as such protected by Article 9.1., even when they are motivated by it.'³⁷

Soms is er evident geen sprake van handelingen die naar objectieve maatstaven uitdrukking geven aan een godsdienst.³⁸ Andere keren is het wat lastiger om dat uit te maken en weegt de rechter ook de subjectieve uitleg mee die de betrokkene aan zijn of haar gedrag geeft. Het betreft hier een zeker recht op zelfinterpretatie van de godsdienst(uiting) door de gelovige dat samenhangt met het beginsel van

34 Vgl. in deze zin ECRM 4 oktober 1977, zaaknr. 7291/75 (X vs. VK): 'It is evident that such facilities (for the manifesting of his religion) are only conceivable if the religion to which the prisoner allegedly adheres is identifiable. The Commission observes that in the present case the applicant has not mentioned any facts making it possible to establish the existence of the Wicca religion.'

35 HR 13 april 1960, NJ 1960, 436 (AOW).

36 Vgl. ARvS 20 januari 1983, AB 1983, 389; ARvS 7 april 1983, AB 1983, 430; CRvB 4 juni 1986, RSV 1987, 16.

37 ECRM 12 oktober 1978 (Arrowsmith vs. UK). Zie recent ook EHRM 23 februari 2010 (Arslan e.a. vs. Turkije).

38 Berucht zijn de zaken HR 31 oktober 1986 (Zusters van St. Walburga I) en HR 22 maart 1989 (Zusters van St. Walburga II).

‘interpretatieve terughoudendheid’ van de rechter.³⁹ Dat laatste is gebaseerd op de overweging dat het op godsdienstig terrein niet aan buitenstaanders (inclusief overheidsorganen) is om uit te maken wat een gelovige onder (het belijden van) zijn godsdienst heeft te verstaan. Deze overweging klemmt des te meer in geval van confrontatie met een ‘vreemde’ godsdienst,⁴⁰ zoals in geval van de Santo Daime Kerk⁴¹ of de Orde van de Rechabieten,⁴² maar kan soms ook relevant zijn bij uitingen die betrekking kunnen hebben op de gevestigde godsdiensten. Een goed voorbeeld daarvan betreft bij uitstek het dragen van de hoofddoek en beter nog dat van de boerka. Dat de gebodenheid tot het dragen van deze laatste een uiting is van het (islamitische) geloof, is immers, anders nog dan in het geval van het dragen van de hoofddoek, tamelijk omstreden, juist ook onder moslims. Mede in het licht van het recht op zelfinterpretatie en de interpretatieve terughoudendheid moet echter worden aangenomen dat de draagster van een boerka die zich voor het dragen ervan beroept op de godsdienstvrijheid, daaraan in beginsel bescherming kan ontleen. Dit vindt ook bevestiging in de jurisprudentie,⁴³ oordelen van de CGB,⁴⁴ het voornoemde Deskundigenrapport 2006,⁴⁵ advisering van de Raad van State⁴⁶ en internationale verdragen en verklaringen.⁴⁷ Dit uitgangspunt laat onverlet dat het grondrecht zoals opgenomen in de Grondwet onder omstandigheden niet in het geding hoeft te worden geacht bij het dragen van godsdienstig gemotiveerde kleding. De zogenoemde redelijke uitleg van

39 Sinds 1957 maakt het beginsel deel uit van vaste jurisprudentie (HR 15 februari 1957, AOW, NJ 1957, 201). Zie later bijv. Gerechtshof Arnhem 29 mei 1987, NJ 1987, 816, AB 1987, 199, en meer recent HR 9 april 2010, LJN BK4549 (SGP-zaak), r.o. 4.5.5, waarin hij overweegt dat de burgerlijke rechter ‘zelfs niet bevoegd (is) een oordeel te geven over de vraag of die opvatting [ten aanzien van de roeping en de plaats van de vrouw in de maatschappij] een meer of minder belangrijke plaats inneemt in het geloof van de leden van de partij’. Vgl. o.a. Vermeulen, in: Akkermans/Koekkoek (red.), *De Grondwet*, Zwolle 1992, p. 113-118. Zie ook de jurisprudentie van het EHRM, o.a. EHRM 2 februari 2010 (*Sinan vs. Turkije*), par. 45 en EHRM 9 oktober 2007 (*Zengin vs. Turkije*), par. 54.

40 Vgl. Vermeulen, in: Akkermans/Koekkoek 1992, p. 124, en B.C. Labuschagne, *Godsdienstvrijheid en niet-gevestigde religies*, Groningen 1994, p. 52-53 en p. 280.

41 Rb. Amsterdam 21 mei 2001, ELRO-nr 25479. De rechtbank oordeelde na raadpleging van deskundigen dat de door de Santo Daime Kerk aangehangen leer moet worden aangemerkt als een geloofsovertuiging en het gebruik van de ayahuasca-thee met daarin dimethyltryptamine (DMT), een stof vermeld op lijst 1, sub C van de Opiumwet, zijnde het meest belangrijke sacrament binnen de erediensten van deze kerk, als een essentieel onderdeel van de religieuze beleving van de gelovigen. Zie ook HR 9 januari 2007 (Santo Daime).

42 Rb. Leeuwarden 3 december 2009, LJN BK 4873 (onthefing kampeerverbod).

43 Zie Rb. Amsterdam 24 mei 2007, LJN BA6917 (korting uitkering door gemeente); EHRM 15 februari 2001 (ontvankelijkheidsbeslissing) (*Dahlab vs. Zwitserland*); EHRM 10 november 2005 (Grote Kamer) (*Sahin vs. Turkije*); VN-Mensenrechtencomité, General Comment No. 22, § 4. Zie voorts het Deskundigenrapport 2006, p. 30.

44 CGB 2000-63, 2003-40 (nikab op school), 2004-95 (ouder met nikab), 2005-86 (cliënte met nikab), 2009-15 (boerkini, overigens geheel niet gelaatbedekkend), en oordeel 2009-36 (moeder bij peuterspeelzaal).

45 Deskundigenrapport 2006, p. 28.

46 Zie bijv. Advies Raad van State bij Initiatiefvoorstel Fritsma en Wilders, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 308, nr. 4, p. 4.

47 Zie bijv. UN/E/CN.4/2006/5, par. 36-60 on religious symbols.

het grondrecht kan dat met zich brengen. Het moet dan gaan om voorschriften die in het algemeen gelden en slechts als neveneffect hebben dat zij het grondrecht inperken, zoals in het geval van uniformvoorschriften.⁴⁸ In de literatuur wordt in dit verband ook wel de zogenoemde sferentheorie aangehangen.⁴⁹ Deze gaat ervan uit dat de vrijheid van godsdienstbelijdenis zoals bedoeld in artikel 6 lid 1 van de Grondwet – mede uitgelegd in het licht van grondwetinterpreterende wetten – geldt als een soort ‘privacyrecht’ om binnen de grenzen van de *eigen* private sfeer (huis, kerk) en de *eigen* maatschappelijke organisaties (school e.d.) een godsdienst uit te dragen. In die gevallen zou er dan geen wet in formele zin nodig zijn om de godsdienstvrijheid te beperken, maar zou met een lagere regeling kunnen worden volstaan, indien men uiteraard al zou willen overgaan tot genoemde beperking en zolang voorts aan internationaalrechtelijke eisen wordt voldaan. Deze sferentheorie komt men in de grondwetsgeschiedenis echter niet (met zoveel woorden) tegen. Daarmee is het de vraag hoe houdbaar de theorie is.

Indien is vastgesteld dat het dragen van een boerka bescherming geniet van de godsdienstvrijheid, is het de vraag of en, zo ja, binnen welke kaders daaraan beperkingen kunnen worden gesteld. Grondwettelijk gezien is het van belang om daarbij onderscheid te maken tussen beperkingen *binnen* en *buiten* gebouwen en besloten plaatsen. Volgens artikel 6 van de Grondwet kan de vrijheid in beide gevallen worden beperkt door wetgeving in formele zin, dat wil zeggen door wetgeving die is vastgesteld door de regering en Staten-Generaal gezamenlijk. Slechts in het tweede geval – dus buiten gebouwen en besloten plaatsen – kunnen ook beperkingen worden gesteld door een lagere – bijvoorbeeld gemeentelijke – regelgever. Voorwaarden daarvoor zijn wel dat een specifieke wet dan in die mogelijkheid voor de lagere regelgever moet voorzien en dat die lagere regelgever dan alleen kan optreden ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (art. 6 lid 2 Grondwet). Daarnaast geldt dat de uitoefening van de godsdienstvrijheid niet geheel of nagenoeg geheel onmogelijk mag worden gemaakt door een beperking⁵⁰ en dat een beperkende wet specifiek moet zijn geformuleerd,⁵¹ wat de huidige gemeentewettelijke bepalingen bijvoorbeeld ontberen op dit punt. Soms wordt ook wel op basis van de Grondwet de eis gesteld dat een beperking in redelijke verhouding moet staan tot het ermee te bereiken doel (proportionaliteit) en dat

48 Vgl. bijv. de redenering dat een medewerker van het Gemeentelijk Vervoersbedrijf in Amsterdam geen christenkruis aan zijn ketting mocht dragen, Rb. Amsterdam 2009 (LJN BK6378). Zie voorts o.a. *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 21-22.

49 B.P. Vermeulen & B. Aarrass, ‘De reikwijdte van de vrijheid van godsdienst in een pluriforme samenleving’, in: A.J. Nieuwenhuis & C.M. Zoethout (red.), *Rechtsstaat en religie*, Staatsrechtconferentie 2009, p. 73-75; Deskundigenrapport 2006, p. 65-66.

50 *Kamerstukken II* 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 33, en *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 16 e.v.

51 *Kamerstukken II* 1975/76, 13 872, nr. 3, p. 23.

de kern van het recht, in dit geval de godsdienstvrijheid, moet worden geëerbiedigd.⁵²

Voormelde eisen komen ook terug in de voorwaarden die artikel 9 lid 2 EVRM stelt bij de beperking van het grondrecht. Een beperking moet zijn vastgelegd in een regeling die toegankelijk en voorzienbaar is, een legitiem doel dienen zoals genoemd in het betreffende artikellid (openbare veiligheid, bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen), en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Bij deze laatste voorwaarde gaat het erom of de beperking tegemoetkomt aan een dringende maatschappelijke behoefte, in een redelijke verhouding staat tot het nagestreefde doel (proportionaliteitsvereiste),⁵³ en of er relevante en voldoende redenen zijn om de beperking te ondersteunen. Bij de toetsing aan het noodzakelijkheidsvereiste kent het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dat inmiddels een aanzienlijke jurisprudentie heeft opgebouwd inzake religieuze kledingstukken, de lidstaten meestal een ruime *margin of appreciation* (beoordelings- en beleids marge) voor het stellen van beperkingen.⁵⁴ Het betreft dan jurisprudentie met betrekking tot het dragen van de kledingstukken in de publieke ruimte door personen met enige bijzondere gezagspositie (moefiti's, bisschoppen)⁵⁵ en het dragen van kledingstukken in verschillende soorten onderwijsinstellingen door zowel leerkrachten als leerlingen.⁵⁶ Regelmatig leidt juist de toegekende ruime *margin of appreciation* ertoe dat het EHRM in deze zaken niet tot een schending van het EVRM concludeert.⁵⁷ In de EHRM-zaak Arslan e.a. tegen Turkije concludeert het Hof wel daartoe;⁵⁸ Turkije schendt artikel 9 EVRM wegens een nationale rechterlijke veroordeling van burgers – behorend tot een groep die het Turkse secularisme afwijst en streeft naar de invoering van de sharia – tot een geldboete wegens het dragen van bepaalde islamitische kleding op de openbare weg. Betrokkenen overtraden daarmee een uit 1925 daterende hoofdedkswet, waarin het dragen van de fez en de tulband werd verboden en het

52 Hoewel de kernrechtleer is afgewezen door de grondwetgever, wordt zij wel degelijk aangehangen, zie daarvoor o.a. de Raad van State in zijn advies bij het initiatiefwetsvoorstel Thieme tot invoering van een verbod op onverdoofd ritueel slachten, *Kamerstukken II* 2009/10, 31 571, nr. 4 (herdruk), p. 3-4, en HR 9 april 2010, LJN BK459 (SGP-zaak). De proportionaliteit wordt door de Raad van State wel in de Grondwet 'ingelesen' vanuit het EVRM.

53 Vaste jurisprudentie van het EHRM. Zie ook Rapport *Overwegingen bij een boerkaverbod*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 29 754, nr. 91, p. 33.

54 EHRM 10 november 2005 (Sahin vs. Turkije), par. 104-110 (EHRC 2006/15 m.nt. L. Verhey); Nota *Grondrechten in een pluriforme samenleving*, p. 34; Deskundigenrapport 2006, p. 33.

55 EHRM 14 december 1999 (Serif vs. Griekenland); EHRM 17 oktober 2002 (Agga vs. Griekenland) (beide schending).

56 EHRM 14 december 1999 (Sahin vs. Griekenland); EHRM 15 februari 2001 (Dahlab vs. Zwitserland); EHRM 24 januari 2006, nr. 65500/01 (Kurtumulus vs. Turkije); EHRM 24 januari 2006, nr. 26625/02 (Köse e.a. vs. Turkije) (klacht niet-ontvankelijk; EHRC 2006/05, m.nt. P.B.C. van Sasse van Ysselt).

57 Zie in dit verband daarom ook kritisch: T. Loenen & A. Terlouw, 'Het EVRM en het Turkse verbod: de zaak Leyla Sahin t. Turkije', *NJCM-Bulletin* 2006, p. 213-233.

58 EHRM 23 februari 2010 (Arslan vs. Turkije), zie ook de illustratieve noot van A.J. Overbeeke in EHRC 2010/07.

dragen van de in West-Europese landen in zwang zijnde hoed werd aanbevolen, en van een wet uit 1934 ter reglementering van bepaalde kledij, waarin het dragen van religieuze kleding in publiek toegankelijke openbare ruimten, zoals straten of publieke plaatsen, wordt verboden (beide wetten hadden inmiddels een constitutionele status verkregen door vermelding ervan in de Turkse Grondwet). Over deze wetgeving als zodanig laat het Hof zich niet echt uit, maar op grond van de proportionaliteit komt het Hof tot zijn oordeel dat Turkije in dit geval te ver is gegaan met de beperking van de godsdienstvrijheid zoals uitgeoefend door zijn burgers. Dat het in dit geval gewone burgers en geen ambtenaren of leerkrachten betrof, heeft daarbij mede een belangrijke rol gespeeld, evenals de omstandigheid dat het dragen van de kleding in de publieke ruimte gebeurde. Het arrest heeft de Franse Raad van State er mede toe gebracht een negatief advies uit te brengen over het Franse voorstel tot het verbieden gelaatsbedekkende kleding in de openbare ruimte; in paragraaf 6 ga ik daar uitgebreider op in. Eerst sta ik stil bij de twee initiatiefwetsvoorstellen die ter behandeling liggen in de Tweede Kamer in Nederland.

5 Initiatiefwetgeving

Na de hiervoor weergegeven worsteling met de uitvoering van de motie van 10 oktober 2005 zijn er twee initiatiefwetsvoorstellen ingediend die strekken tot een verbod van gelaatsbedekkende kleding. Zij hebben beide betrekking op een van de vier verbodsvarianten zoals die in het eerdergenoemde deskundigenrapport zijn beschreven, namelijk:

- a) een algemeen discriminatoir verbod (algemeen en uitsluitend gericht tegen het dragen van islamitische gezichtsbedekkende sluiers);
- b) een specifiek discriminatoir verbod (plaats- en functiegebonden en uitsluitend gericht tegen het dragen van islamitische gezichtsbedekkende sluiers);
- c) een algemeen neutraal verbod (algemeen en gericht tegen alle vormen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar); en
- d) een specifiek neutraal verbod (plaats- en functiegebonden en gericht tegen alle vormen van gezichtsbedekkende kleding).

Variant a vindt zijn weerslag in een initiatiefvoorstel van 12 juli 2007 van de leden Wilders en Fritsma (PVV) tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht (Sr) in verband met een verbod op het dragen van boerka's of nikabs in de openbare ruimte (boerkaverbod).⁵⁹ Het voorstel stelt in een nieuw artikel 442b Sr 'degene die op een openbare plaats een boerka of een nikaab draagt' strafbaar, met als sanctie een hechtenis van ten hoogste twaalf dagen of een geldboete van de tweede categorie (3700 euro). De toelichting op het voorstel draagt drie kernargumenten aan. Ten eerste zouden deze kledingstukken haaks staan op de moderniteit en onverenigbaar zijn met westerse kernwaarden en -normen, waaronder de

59 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 108. Er is nog geen reactie van de initiatiefnemers verschenen op het verslag van 16 januari 2008. Deze variant wordt beschouwd als problematisch in het deskundigenrapport, zie p. 60 en 63.

gelijkheid van man en vrouw. Ten tweede zou de boerka of nikab de emancipatie en integratie van de draagsters belemmeren. Ten derde zou het dragen van het kledingstuk een ongewenst veiligheidsrisico opleveren. Daarnaast worden als twee nevenargumenten aangevoerd dat een verbod de mogelijke sociale druk op vrouwen die een boerka dragen kunnen wegnemen en, tot slot, dat een verbod de communicatiebelemmeringen kan wegnemen.

Variant c is uitgewerkt in een initiatiefwet van 24 januari 2008 van het lid Kamp (VVD) tot wijziging van de Wet op de identificatieplicht en (artikel 447e van) het Wetboek van Strafrecht in verband met een verbod op het dragen van gezichtsbedekkende kleding in het openbaar en in voor het publiek openstaande gebouwen.⁶⁰ De voorgestelde strafbedreiging is daarbij een geldboete van eveneens de tweede categorie (3700 euro). Het draagverbod geldt overigens niet indien wordt gehandeld in het belang van de veiligheid, de gezondheid of 'om verkleed te gaan tijdens de viering van carnaval, Halloween, sinterklaas of Kerstmis, dan wel krachtens een ontheffing van de burgemeester ten behoeve van een evenement van culturele of commerciële aard'. Als kernargument voor dit voorstel wordt in de toelichting, onder verwijzing naar het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV (2007), de waarborging van de objectieve en subjectieve veiligheid aangevoerd.

Variant b is aangekondigd noch uitgewerkt in (initiatief)wetgeving. Voor variant d geldt hetzelfde voor wat betreft initiatiefwetgeving; wel heeft deze variant uitwerking gekregen in bijvoorbeeld het eerdergenoemde voornemen van de minister van OCW tot invoering van het verbod voor de sector onderwijs.

Opmerkelijk is dat de twee initiatiefvoorstellen geruime tijd stilliggen. Dat moet mede te maken hebben gehad met de politieke gevoeligheid en haalbaarheid ervan. Ten aanzien van de inhoud kan het volgende worden geconstateerd in het licht van onder andere het deskundigenrapport en van het, uiterst kritische, advies van de Raad van State bij het voorstel van Wilders en Fritsma.⁶¹ Vooropstaat als problematisch punt van dit voorstel het discriminatoire element eraan, namelijk dat het uitsluitend ziet op door sommige moslimvrouwen gedragen kledingstukken. Daarnaast maakt in beide voorstellen, hoewel bij het eerste voorstel vanwege het discriminatoire karakter ervan meer dan bij het tweede, de vrijheid van godsdienst de toelaatbaarheid van de voorstellen er bepaald niet makkelijker op. De door artikel 9 lid 2 EVRM vereiste dringende maatschappelijke noodzaak voor een toelaatbare beperking van deze vrijheid wordt in de toelichtingen wel erg mager en weinig concreet onderbouwd, terwijl de gevolgen van de maatregel voor de betrokkenen toch tamelijk verstrekkend zijn, ook al zullen sommigen de maatregel juist bevrijdend vinden. Van de vijf argumenten in de toelichting van het voorstel van Wilders en Fritsma acht de Raad van State, evenals het deskundigen-

60 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 331.

61 Zie voor een overzichtelijke beschrijving en beoordeling, H. van Ooijen, 'Boerka of bivakmuts: verbod in de openbare ruimte? Het wetsvoorstel Wilders en Fritsma en het wetsvoorstel Kamp nader onder de loep genomen', *NJCM-Bulletin* 2008, p. 160-176.

rapport, enkel het veiligheidsargument en het communicatieargument op zichzelf valide, maar in de voorliggende voorstellen juridisch en maatschappelijk problematisch. Het emancipatieargument vindt nog wel steun in het deskundigenrapport, maar niet bij de Raad. Overigens betwijfelt behalve de Raad ook het rapport of het emancipatoire effect ook met het concrete voorstel kan worden bereikt; het tegenovergestelde zou wel eens het geval kunnen zijn. Het westerse-waardenargument en het argument van sociale druk worden door beide ontoereikend geacht en door het deskundigenrapport zelfs, samen met het emancipatieargument, resoluut afgewezen. Zo bezien leek een spoedige aanvaarding van de voorstellen niet realistisch. Dat lijkt nu nog steeds niet het geval, maar om een andere reden. Inmiddels heeft immers het minderheidskabinet VVD-CDA gedoogd door de PVV een algemeen verbod aangekondigd als integratiemaatregel. Het betreft variant c zoals hiervoor bedoeld, hoewel het wel erg dicht komt bij variant a vanwege het gekozen voorbeeld (boerka) en de context van de maatregel (integratie). Het voorstel sluit aan op de weg die voornamelijk in Frankrijk is ingeslagen, waar wel degelijk de bescherming van de westerse waarden is aangevoerd als kernmotief voor het voorstel daar. Meer hierover in de volgende paragraaf.

6 Buitenland, Raad van Europa en Verenigde Naties

Nederland is zeker niet het enige land waar het debat over de (on)toelaatbaarheid van het dragen van een boerka of meer algemeen gezichtsbedekkende kleding gaande is. Vooral in Frankrijk, België, Spanje, Denemarken en, in veel mindere mate, het Verenigd Koninkrijk en Zweden is dat ook het geval. In deze paragraaf ga ik in op de stadia waarin deze debatten of wetgevingsinitiatieven zich bevinden en welke dragende motieven er zijn om al dan niet tot verbodsbepalingen te komen. Bijzondere aandacht besteed ik daarbij aan Frankrijk en België, omdat daar inmiddels vergaande stappen zijn gezet en de taal ervan voor mij toegankelijk is.

Frankrijk

In het land van de *laïcité*⁶² met vijf à zes miljoen moslims steekt de discussie over politieke en godsdienstige tekens en kleding met grote regelmaat en heftigheid de kop op. Reeds eind jaren tachtig besliste de Franse Raad van State (*Conseil d'Etat*) dat 'demonstratieve' (*ostentatoire*) tekens die blijf geven van bekeringsdrift kunnen worden verboden. Het resultaat was dat scholen een sterk uiteenlopend

62 De *laïcité* is een zeer omvattend en diffuus begrip, en duidt onder andere op de scheiding tussen kerk en staat. Het vindt zijn oorsprong in de Franse Revolutie, kreeg gestalte met het Concordaat van Napoleon (1801) en de onderwijswetten van Jules Ferry (1881-1882) en vond zijn meest definitieve vorm in de 'wet van 1905' (hoewel daarin niet met zoveel worden genoemd) en (pas) sinds 1946 in de Franse Grondwet, thans in art. 1 van de Franse Grondwet van 1958. Zie o.a. Rapport public du Conseil d'État, *Considérations générales: Un siècle de laïcité*, Parijs 2004; J. Costa-Lascoux, 'Het individu en de godsdienstvrijheid beschermd. *Laïcité* en burgerschap in Frankrijk', in: M. Ten Hooen & T. de Wit (red.), *De publieke rol van religie in Nederland*, Amsterdam 2006; M. Gauchet, *La religion dans la démocratie*, Parijs 1998; O. Roy, *La laïcité face à l'islam*, Parijs 2005.

beleid gingen hanteren voor vergelijkbare situaties en dat het debat over de hoofddoek iedere keer weer losbarstte. In september 2003 gebeurde dit weer toen twee meisjes van school werden gestuurd omdat zij weigerden hun hoofddoek af te doen. De Franse regering stelde daarop een commissie in om het principe van de *laïcité* opnieuw te doordenken.⁶³ Eind 2003 bracht deze commissie haar rapport uit. Zij doet daarin onder andere de aanbeveling een wettelijk verbod in te stellen op het dragen van 'opzichtige (*ostensible*) politieke en godsdienstige tekens en kleding' op scholen.⁶⁴ Voor openbare diensten zou het verbod slechts moeten gelden indien het dragen van die tekens in strijd is met een goede taakuitoefening. Daarop is het verbod op scholen ingevoerd.⁶⁵ Na een periode van relatieve rust⁶⁶ is sinds begin 2009 ook in Frankrijk de boerka onderwerp geworden van debat en onderzoek. De regering stelde opnieuw een commissie in: de *commissie-Gerin*. Deze deed in haar rapport van 26 januari 2010 achttien voorstellen aan de regering, waaronder dat om advies te vragen aan de Raad van State over een verbod op deze kleding in het publieke domein. Premier Fillon gaf hieraan gevolg bij brief van 29 januari 2010 aan de Raad van State. Op 30 maart 2010 verscheen het advies.⁶⁷

Het advies van de *Conceil d'Etat* is kritisch en genuanceerd. In de eerste plaats geeft de Raad aan dat er al talrijke deelverboden zijn die neerkomen op een verbod op het dragen van een integrale sluier of meer algemeen gelaatsbedekkende kleding in bepaalde omstandigheden, namelijk (a) voor publieke functionarissen in de uitoefening van de functie en op instellingen voor openbaar onderwijs op basis van de scheiding van kerk en staat (wet van 15 maart 2004), en (b) voor gevallen waarin identificatie noodzakelijk is met het oog op de publieke veiligheid of fraudebestrijding.

63 Daarmee is overigens niet gezegd dat de islam de reden is voor het feit dat de *laïcité* thans zo'n nijpende kwestie is. Reden daarvoor is veeleer dat de identiteit van Frankrijk onder druk staat van bovenaf (de EU) en dat het begrip vele betekenissen heeft (juridisch, filosofisch en politiek); de islam fungeert veeleer als spiegel voor de samenleving waarin hij haar crisis ziet, aldus O. Roy 2005, p. 33-44.

64 *Commission de reflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République*, Rapport au président de la République, rapport van 11 december 2003 (commissie-Stasi). Deze aanbeveling is minder streng dan die van een speciale parlementaire commissie onder voorzitterschap van Jean-Louis Debré, voorzitter van de Franse Assemblée. Deze commissie had zich op 12 november 2003 al uitgesproken voor wetgeving ten aanzien van het 'zichtbaar' dragen van religieuze symbolen op scholen. De partij van toenmalig president Chirac, de UMP, had daarop al te kennen gegeven zich in dergelijke wetgeving te kunnen vinden. Die formulering ging toenmalig minister Sarkozy van Binnenlandse Zaken en de toenmalige Onderwijsminister Luc Ferry echter te ver. De aanbeveling van de commissie-Stasi over het 'opzichtig' dragen van die tekens lijkt daarom een compromis te zijn geweest.

65 Loi nr. 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics.

66 Zie ook M. Kruk, *Parijs denkt. Een republiek tegen de wereld*, Amsterdam 2009, p. 97-112.

67 *Etude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral*, 25 mars 2010, www.conceil-etat.fr.

In de tweede plaats heeft een algemeen en absoluut verbod op het dragen van een integrale sluier als zodanig 'geen enkele onomstreden juridische basis' volgens de Raad. Hij wijst het principe van de scheiding van kerk en staat resoluut af als basis voor een mogelijk verbod, omdat dat in feite hoofdzakelijk van toepassing is in de relatie tussen de publieke organen en religies of personen die zich daarop beroepen.⁶⁸ Evenmin acht hij de principes van de waardigheid van de mens en van de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, zelfs indien deze een stevige grondwettelijke basis hebben, van toepassing op de personen in kwestie, die immers – volgens informatie van het Franse ministerie van Binnenlandse Zaken – bewust hebben gekozen voor een integrale sluier. Ook de openbare veiligheid moet het als adequate basis ontgelden, aangezien geen specifiek probleem met betrekking tot alleen de integrale sluier hieraan kan worden gekoppeld. Tot slot zal een verbod beperkt tot een integrale sluier kwetsbaar zijn in het licht van non-discriminatie en waarschijnlijk delicaat om uit te voeren.

In de derde plaats sluit de Franse Raad van State ook de mogelijkheid uit van een verbod op het verhullen van het gelaat in de openbare ruimte, ongeacht de gekozen kleding. Dat zou volgens de Raad immers stuiten op 'serieuze juridische risico's met betrekking tot de rechten en vrijheden die grondwettelijk en verdragsrechtelijk worden gegarandeerd'. Niettemin ziet de Raad wel meer specifieke gronden voor een verbod aanwezig, namelijk de publieke veiligheid en de strijd tegen fraude, 'versterkt door de eisen, die kenmerkend zijn aan bepaalde openbare diensten, naar hun aard rechtvaardigen dat er verplichtingen zijn om het gezicht onbedekt te houden, hetzij op bepaalde plaatsen, hetzij om bepaalde handelingen te kunnen verrichten'. Een verplichting tot het tonen van het gelaat zou dan kunnen worden gebaseerd op onder andere een politiebevoegdheid voor de hoofdcommissaris van politie speciaal gericht op een verbod op verhulling van het gelaat en toepasbaar in elke plaats die openstaat voor het publiek, op het moment dat de bescherming van de openbare orde dat vereist op grond van plaatselijke omstandigheden (bijv. voor de toegang tot banken of juweliers of bij sommige sportwedstrijden of internationale conferenties). In twee gevallen zou juist het zichtbaar laten van het gelaat moeten kunnen worden voorgeschreven. Ten eerste in het geval van identiteits- en/of leeftijdcontroles bij binnenkomst in (semi)publieke gebouwen zoals rechtbanken, stembureaus, stadhuisen bij huwelijksvoltrekkingen of handelingen met betrekking tot de burgerlijke staat, het ophalen van kinderen van school, plekken waar medische zorg wordt verleend of ziekenhuizen, of plaatsen waar examens worden afgenomen, daaronder inbegrepen een universitaire omgeving. Daarnaast zou die verplichting er moeten zijn voor het moment dat de levering van bepaalde goederen of diensten de identificatie van individuen vraagt.

68 Het principe is rechtstreeks gericht op de publieke instituties en rechtvaardigt een verplichting tot neutraliteit voor publieke functionarissen tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden. Daar tegenover staat dat het principe van de scheiding tussen kerk en staat niet rechtstreeks is gericht op de maatschappij of op individuen, behalve voor zover het de eisen betreft die sommige openbare diensten kenmerken (zoals het geval is bij scholen).

Het uitgebreide negatieve advies van de Raad van State ten spijt, heeft president Sarkozy in april 2010 toch een algemeen verbod op gezichtsbedekkende sluiers aangekondigd. Hij kiest daarmee voor de harde lijn die eerder werd bepleit door fractieleider Copé van regeringspartij UMP, en verlaat daarmee zijn eerder ingenomen standpunt dat hij met een verbod zover mogelijk wilde gaan zonder te riskeer dat de *Conceil Constitutionnel* de wet na parlementaire goedkeuring in strijd met de Grondwet verklaart. Wetgeven gaat snel in Frankrijk; half mei ligt er een voorstel.⁶⁹ Het strekt tot strafbaarstelling van het dragen van gelaatsbedekkende kleding (*une tenue destinée a dissimuler son visage*), volgens de toelichting specifiek de nikab, gesanctioneerd met een geldboete van 150 euro of een verplichte inburgeringscursus (*stage de citoyenneté*) (art. 1 jo. art. 3). Het een ander ertoe dwingen te dragen wordt eveneens verboden en gesanctioneerd met een gevangenisstraf van maximaal een jaar en een boete van maximaal 15.000 euro (art. 4).⁷⁰ De verbodsbepaling (art. 1) kent een aantal uitzonderingen, waaronder het dragen ervan tijdens feestdagen (art. 2 lid 2). Het motief voor het voorstel staat sterk in het teken van de bescherming van de waarden van de Franse Republiek: vrijheid, gelijkheid en broederschap, 'de sokkel van ons sociaal contract'. De bescherming van de openbare orde strekt zich volgens de toelichting ook tot het verbieden van gedragingen die hier tegenin gaan.⁷¹

Op basis van een parlementair rapport van 23 juni 2010 beveelt de vaste Kamercommissie 'des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République' de Kamer aan het wetsvoorstel aan te nemen in vrijwel ongewijzigde vorm; zij stelt wel voor de geldboetemaxima te verdubbelen voor het geval van dwang en daarbij tevens de maximale gevangenisstraf en het (gewijzigde) geldboetemaximum te verdubbelen in het geval van minderjarige slachtoffers.⁷² Een andere Kamerdelegatie beveelt eveneens aan het wetsvoorstel aan te nemen en dringt er daarnaast op aan de ingang van het verbod te laten vergezellen door een informatiecampagne op scholen over wederzijds respect.⁷³ Aldus wordt het wetsvoorstel in gewijzigde vorm aangenomen en verzonden naar de Senaat.⁷⁴ Na een uitvoerige schriftelijke en mondelinge behandeling van het voorstel neemt de Senaat het op 14 september aan en dient de president van de

69 *Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public* (nr. 2520), ingediend bij het parlement door de minister van Justitie Alliot-Marie namens premier Fillon op 19 mei 2010.

70 Het een ander dwingen tot het dragen van gelaatsbedekkende kleding lijkt in Nederland reeds strafbaar te zijn op basis van art. 284 van het Wetboek van Strafrecht (algemene strafbaarstelling dwang).

71 *Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public* (nr. 2520), p. 3, 4 en 11.

72 Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (nr 2520), interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, par M. Jean-Paul Garraud, Député, 23.6.2010 (nr. 2648).

73 Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (nr. 2520), Par Mme Bérengère Poletti, Députée, 23.06.2010 (nr. 2646).

74 *Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, 13 juillet 2010 (nr. 524 en 675).

Senaat het voorstel in voor advies bij de *Conceil Constitutionnel*.⁷⁵ In zijn uiterst korte en amper onderbouwde advies van 7 oktober 2010 komt de Raad tot het oordeel dat het voorstel verenigbaar is met de Franse Constitutie, onder het voorbehoud dat het verbod dan niet zou moeten leiden tot een excessieve inperking van de godsdienstvrijheid in voor het publiek openstaande ruimten voor erediensten.⁷⁶ De wet is gepubliceerd en zal zes maanden erna in werking treden.⁷⁷ Vervolgens zal de regering, conform artikel 7 van de wet, anderhalf jaar later een evaluatierapport naar het parlement sturen.

België

In België kennen sommige gemeenten al langere tijd een verbod op het dragen van gelaatsbedekkende kleding in het openbaar. Dergelijke verboden zijn opgenomen in de politiereglementen van de betreffende gemeenten. Bij overtreding ervan kunnen zij administratieve boetes opleggen. Daarnaast is in België evenals in Frankrijk de (federale) wetgever aan de slag gegaan. Dit heeft sinds 2004 geleid tot vier verschillende wetsvoorstellen. Deze zijn gezamenlijk besproken in het parlement op 29 april 2010,⁷⁸ waarbij als basistekst is genomen het door de vaste Kamercommissie aangenomen wetsvoorstel 'tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels verbergt',⁷⁹ waarna de Kamer van Volksvertegenwoordigers het wetsvoorstel heeft aangenomen.⁸⁰ Het voorstel strekt tot strafbaarstelling van, in een nieuw artikel 563bis Wetboek van Strafrecht, het in het openbaar dragen van kleding die 'het aangezicht geheel of gedeeltelijk bedekt' zodat zij niet herkenbaar zijn.⁸¹ Het verbod geldt niet indien het dragen ervan juist is voorgeschreven of mogelijk wordt gemaakt krachtens 'arbeidsreglementen of een politieverordening naar aanleiding van feestactiviteiten'. Overtreders van het verbod riskeren een boete van 15 tot 25 euro en/of een gevangenisstraf van zeven dagen. Aan het verbod liggen diverse motieven ten grondslag, waaronder het belang van de openbare veiligheid. Het

75 *Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*, 14 septembre 2010 (nr. 161: 246 stemmen voor, 1 stem tegen; zie voor de schriftelijke rapportages van twee vaste Kamercommissies nr. 698-700).

76 Décision nr. 2020-613 DC du 07 octobre 2010. De Raad had zitting op 7 oktober, met als leden M. Jean-Louis Debré, Président, M. Jacques Barrot, Mme Claire Bazy Malaurie, Mm. Guy Canivet, Michel Charasse, Jacques Chirac, Renaud Denoix de Saint Marc, Valéry Giscard d'Estaing, Mme Jacqueline de Guillensmidt en M. Piere Steinmetz.

77 Loi No 2010-1192 du 11 octobre 2010 parue au JO 2010-1192 du 12 octobre 2010.

78 Wetsvoorstel tot instelling van een verbod op het dragen van kleding die het gezicht volledig dan wel grotendeels verbergt (2289/1-7); Wetsvoorstel tot wijziging van het Strafwetboek inzake de invoering van een verbod op het dragen van gelaatverhullende gewaden in openbare ruimten en op openbare plaatsen (433/1-3); Wetsvoorstel betreffende de uitoefening van de vrijheid van gaan en staan op de openbare weg (2442/1-3); Wetsvoorstel houdende instelling van een verbod tot het overmatig bedekken van het gelaat (2495/1-2).

79 Rgt 85, 4, 2289/006. Zie Verslag namens de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het openbaar ambt, uitgebracht door mevrouw J. Galant. Zie <http://www.dekamer.be/doc/flwb/pdf/52/2289/52k2289005.pdf>.

80 Zitting 2009-2010, CRIV 52 PLEN 152, p. 7, zie www.dekamer.be/doc/pcriv/pdf/52/ip152.pdf. (136 stemmen voor, geen tegen, en 2 onthoudingen).

81 www.dekamer.be/doc/pcriv/pdf/52/ip151.pdf, i.h.b. p. 17-34.

voorstel moet nog worden behandeld door de Senaat, maar na de Belgische parlementsverkiezingen in juni 2010 is de behandeling ervan aangehouden tot na de komst van de nieuwe regering.

Denemarken en Spanje

In Denemarken heeft de regering aangekondigd het dragen van alles verhullende islamitische gewaden zo veel mogelijk te willen beperken. Een verbod voor de boerka en nikab gaat haar echter te ver. Scholen, overheden en bedrijven mogen voortaan zelf paal en perk stellen aan de gewaden, aldus het centrumrechtse kabinet begin 2010. De regering komt wel met een wet die het illegaal maakt om vrouwen te dwingen tot het dragen van een boerka of nikab. Ook zal worden geregeld dat getuigen in rechtbanken hun sluier moeten verwijderen, zodat ze geïdentificeerd kunnen worden. De regering komt tot deze voorstellen nadat zij een werkgroep de opdracht had gegeven uit te zoeken (a) hoe uitgebreid en wat de oorzaak was van het gebruik van een boerka, nikab en vergelijkbare kledingstukken, (b) of de identiteitscontrole in de praktijk werkt in Denemarken, en (c) te overwegen welke mogelijke initiatieven er zijn om het probleem te begrenzen. Hoewel naar het oordeel van de werkgroep met de huidige regels in verreweg de meeste gevallen voldoende mogelijkheden worden gegeven om de situaties te hanteren die zouden kunnen ontstaan in verband met gebruik van een boerka, nikab of vergelijkbare kledingstukken, heeft de werkgroep nog met nadruk gewezen op twee situaties. De eerste betreft getuigen in de rechtszaal die hun gezichten hebben bedekt. De werkgroep is van mening dat verondersteld mag worden dat de rechtbank mag eisen van een getuige dat deze niet een gezichtsbedekkend kledingstuk draagt. Om duidelijkheid hierover te verschaffen, wijst de werkgroep op het inzetten van een artikel in de (hiervoor genoemde) wet dat uitdrukkelijk vaststelt dat een getuige, tenzij de rechtbank het uitzonderingsgewijs toelaat, bij het afleggen van een verklaring geen kledingstuk mag dragen dat het gezicht van deze persoon bedekt. Een ander initiatief betreft het vraagstuk van dwang. De werkgroep sluit niet uit dat sommige vrouwen gedwongen worden een boerka, nikab of vergelijkbare kledingstukken te dragen en pleit daarom voor het verdubbelen van de strafmaat voor dergelijke dwang, waardoor die dan vier jaar gevangenisstraf bedraagt.

Tot slot heeft de Spaanse Senaat op 23 juni 2010 de socialistische regering opgeroepen een algemeen boerkaverbod in te voeren.⁸² Een eveneens daartoe strekkende motie, door de conservatieve Partido Popular (Volkspartij) ingediend in de Tweede Kamer, haalde het echter niet.⁸³ Op 20 juli 2010, een week nadat de Franse Tweede Kamer het Franse voorstel had aangenomen, werd de motie verworpen met een stemverschil van 21 in de 350 leden tellende Spaanse Tweede Kamer. De socialistische fractie stemde tegen. Wel beoogt de regering in het najaar te komen met een notitie over religieuze thema's waarin tevens een voorstel wordt opgenomen tot invoering van een verbod op het dragen van boerka's en nikabs in regeringsgebouwen.

82 www.nytimes.com/2010/06/24/world/europe/24iht-spain.html?partner=rss&emc=rss.

83 www.reuters.com/article/idUSTRE66J5D220100720.

Raad van Europa en Verenigde Naties

De publieke debatten en wetgevingsvoornemens in de verschillende landen zijn de Raad van Europa niet ontgaan. Op 1 juli 2009 bracht het Comité van Ministers van de Raad van Europa een Politieke Verklaring uit over mensenrechten in cultureel diverse samenlevingen, en in een van de daaraan ten grondslag liggende rapporten wordt specifiek ingegaan op religieuze kledingstukken en symbolen.⁸⁴ Vervolgens kwam Mensenrechtencommissaris Hammarberg in maart 2010 met een *Viewpoint*,⁸⁵ waarin hij zowel de dwang om gelaatsbedekkende kleding te dragen afwijst, als een algemeen verbod op het dragen ervan.

‘Prohibition of the burqa and the niqab would not liberate oppressed women, but might instead lead to their further alienation in European societies. A general ban on such attires would constitute an ill-advised invasion of individual privacy. Depending on its precise terms, a prohibition also raises serious questions about whether such legislation would be compatible with the European Convention on Human Rights’,

aldus de Mensenrechtencommissaris, die nadrukkelijk voor concrete situaties de mogelijkheid van (deel)verboden mogelijk acht:

‘In general, the approach should be that the State must avoid legislating on how people dress themselves. It is, however, legitimate to regulate that those who represent the State, for instance police officers and judges, do not wear clothes or carry symbols which signal a partisan religious – or party political – interest. Likewise, civil servants in contact with the public should not have their face covered.’

Even later volgden een resolutie⁸⁶ en aanbeveling⁸⁷ van 23 juni 2010 van de Parlementaire Assemblee. De Assemblee roept de lidstaten op om niet over te gaan tot een verbod op het dragen van de gezichtsbedekkende sluier of van andere religieuze kledingstukken,

‘but to protect women from all physical and psychological duress as well as their free choice to wear religious or special clothing and ensure equal oppor-

84 M.D. Evens, *Manual on the wearing of religious symbols in public areas*, Leiden/Boston 2009. Zie voor de inhoud en achtergrond van deze Politieke Verklaring: P.B.C.D.F. van Sasse van Yselt, ‘Grondrechten in een pluriforme samenleving en de Raad van Europa’, *NJCM-Bulletin* 2009, p. 211-222.

85 Commissaris voor de Rechten van de Mens Hammarberg van de Raad van Europa, *Viewpoint*, maart 2010, ‘Rulings anywhere that women must wear the burqa should be condemned – but banning such dresses here would be wrong’, zie www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/100308_en.asp.

86 Resolution 1743 (2010), Islam, Islamism and Islamophobia in Europe, Text adopted by the Assembly on 23 June 2010.

87 Recommendation 1927 (2010), Islam, Islamism and Islamophobia in Europe, Text adopted by the Assembly on 23 June 2010.

tunities for Muslim women to participate in public life and pursue education and professional activities’.

De Assemblée vervolgt dat wettelijke beperkingen van deze vrijheid gerechtvaardigd zouden kunnen zijn indien dit noodzakelijk is in een democratische samenleving, in het bijzonder voor veiligheidsdoeleinden of ‘where public or professional functions of individuals require their religious neutrality or that their face can be seen’.

Noemenswaard voor wat betreft de toepassing van de internationale mensenrechtenstandaarden in relatie tot kledingstukken en religieuze symbolen zijn tot slot de werkzaamheden van de VN-Special Rapporteur inzake de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Deze heeft onder andere, op basis van feitelijke informatie, relevante regelgeving en jurisprudentie, een criterialijst opgesteld die dienstig kan zijn aan de beoordeling van de toelaatbaarheid van eventuele beperkingen of verbodsbepalingen van het dragen van religieuze kleding of symbolen.⁸⁸ Zij onderscheidt daarbij zeven verzwarende indicatoren van wetgevende of bestuurlijke maatregelen die reeds in zichzelf onverenigbaar zijn met mensenrechtenstandaarden, alsmede vijf neutrale indicatoren die dat niet zijn, maar wel bijzondere aandacht behoeven vanuit mensenrechtelijk perspectief. In algemene zin wijst zij evenals Mensenrechtencommissaris Hammerberg de dwang tot het dragen van religieuze kleding af, evenals algemene en uitsluitend op bepaalde groepen mensen gerichte verbodsbepalingen.⁸⁹

Meer politiek getint en, blijkens de stemmingsuitslag, controversieel is bijvoorbeeld een recente resolutie van de Mensenrechtenraad van 5 maart 2010, waarin onder andere de diepe bezorgdheid wordt uitgesproken over discriminerende wetgeving en bestuurlijke maatregelen ‘specifically designed to control and monitor Muslim minorities, thereby stigmatizing them and legitimizing the discrimination they experience’.⁹⁰ Daarnaast heeft de Algemene Vergadering herhaaldelijk resoluties aangenomen waarin de gelaatsbedekkende kleding weliswaar niet als zodanig een onderwerp van aandacht is, maar wel indirect is meegenomen in haar oproep om geen discriminerende maatregelen te treffen tegen religieuze groepen, de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging te beschermen, en de dialoog te blijven zoeken in plaats van al te snel godsdienstvrijheid beperkende wetgeving aan te nemen.⁹¹

88 A. Jahangir, UN: E/CN.4/2006/5, par. 36-60, via www2.ohchr.org/english/issues/religion/I3c.htm.

89 Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, A. Jahangir: A/HRC/13/40, 21 December 2009, par. 37, en ondersteuning daarvan door de Algemene Vergadering: A/HRC/RES/14/11.

90 Resolution A/HRC/13/L.1, zie i.h.b. par. 7 en 8. Twintig landen stemden voor deze tekst, 17 tegen, 8 onthielden zich van stemming en 2 landen waren afwezig. Zie www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=100325.

91 Resolution A/Res/64/164 17 maart 2010.

7 Kortom

Boerkadraagsters zijn er weinig in Nederland en de omliggende landen, dragers van andere gelaatsbedekkende kleding bij mijn weten nog minder. Het maatschappelijke en politieke debat is er echter niet minder om, nationaal en internationaal. In verschillende Europese landen is de wetgever aan de slag om gelaatsbedekkende kleding te verbieden. Deze voorstellen variëren van algemeen-discriminatoire tot specifiek-neutrale verboden, waarbij de eerste categorie vanuit grondrechtelijk perspectief aanzienlijk problematischer is dan de tweede categorie. De voorgestelde sancties op de overtreding van dergelijke verbodsbepalingen variëren qua aard en zwaarte, evenals de aan de voorstellen ten grondslag liggende motieven, hoewel openbare veiligheid, westerse waarden en communicatie terugkerende aspecten zijn. De Europese Commissie ziet voor zichzelf geen taak weggelegd op dit terrein. De Raad van Europa heeft inmiddels stevig van zich laten horen, evenals in zeker mate de VN. Dwang tot het dragen van gelaatsbedekkende kleding wordt evenzeer afgewezen als het in algemene zin verbieden ervan, in het bijzonder de discriminatoire variant (dus alleen de boerka bijvoorbeeld); specifieke verboden worden onder omstandigheden wel toelaatbaar geacht. In Nederland lijkt het een ander dwingen tot het dragen van gelaatsbedekkende kleding strafbaar te zijn volgens artikel 284 van het Wetboek van Strafrecht, dat de toepassing van dwang om iemand iets te laten doen of te dulden strafbaar stelt. Specifieke verboden worden beschouwd als mogelijk, zoals in het kader van de Wet op de identificatieplicht of de Kieswet. Vervoerbedrijven, politie en werknemers bij de Rijksdienst zijn gewezen op het kabinetsstandpunt over gelaatsbedekkende kleding uit 2008; overleg met de sector openbaar vervoer heeft ertoe geleid dat voor deze sector mogelijk nog regulering tot stand komt. Voor de sector Onderwijs wordt gewerkt aan een wetsvoorstel. Twee initiatiefwetsvoorstellen die het dragen van boerka's respectievelijk gelaatsbedekkende kleding beogen te verbieden liggen al langere tijd stil in de Tweede Kamer. Daarin zal geen verandering komen, nu het nieuwe (minderheids)kabinet een voorstel heeft aangekondigd voor een 'algemeen verbod van gelaatsbedekkende kleding zoals boerka's', waarvoor het gedoogsteun krijgt van in elk geval de PVV. Hoewel het voorstel neutraal is geformuleerd, ontbeert het niet helemaal de ernstige bezwaren die kleven aan de discriminatoire variant van een verbod. De intentie is erop gericht om de boerka te verbieden, wat blijkt uit het gekozen voorbeeld, de paragraaf van het regeer- en gedoogakkoord waarin de maatregel is aangekondigd (integratie) en de bewoordingen tijdens de presentatie van het (concept)regeer- en gedoogakkoord (algemeen boerkaverbod).

Maar ook de onderbouwing van een algemeen en neutraal geformuleerd verbod zal nog geen sinecure zijn. Zowel twee Nederlandse deskundigencommissies als de Mensenrechtencommissaris, de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa en de Raad van State wijzen een algemeen verbod af. In Frankrijk heeft de Raad eveneens negatief geadviseerd. De Franse Constitutionele Raad heeft weliswaar positief geadviseerd, maar niet inzichtelijk is hoe de Raad tot zijn oordeel is gekomen vanwege de vrijwel afwezige onderbouwing. In België is de Raad van State er überhaupt niet aan te pas gekomen. Het Europees Hof voor de Rechten

van de Mens laat de lidstaten een beoordelingsvrijheid bij het beperken van de verdragsrechten, maar heeft aangetoond daarbij grenzen te trekken. De dringende maatschappelijke noodzaak van een algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding zal overtuigend moeten worden aangetoond. Boerkadraagsters lijken niet te zorgen voor maatschappelijke problemen anders dan in de non-verbale communicatie- en identificatiesfeer. In laatstgenoemd verband zijn specifieke maatregelen veelal reeds mogelijk, maar ook hier geldt dat het probleem feitelijk slechts sporadisch aan de orde is. Aan het beginsel van scheiding van kerk en staat kan, evenmin als in Frankrijk, geen argument worden ontleend voor een algemeen verbod in het openbaar domein, nu het verbod immers neutraal beoogd te zijn en het beginsel overigens primair is gericht tot de overheid en de godsdienstige instituties en niet tot de burger. Een verbod zal voorts in redelijke verhouding moeten staan tot het nagestreefde doel. Daarom zullen al snel vele uitzonderingen op het verbod noodzakelijk moeten zijn, wat de handhaafbaarheid en daarmee effectiviteit en proportionaliteit niet ten goede komt. Indien een dergelijk algemeen verbod bovendien een specifieke persoon in zijn godsdienstige uiting treft, is de proportionaliteitsvraag nog moeilijker te beargumenteren. Paradoxaal genoeg zou dit er uiteindelijk toe kunnen leiden dat een algemeen verbod op gelaatsbedekkende kleding voor iedereen kan gelden, behalve voor de boerkadraagster. Dit zou dan wel eens het onwerkbaar resultaat kunnen zijn van wat wordt gezien als een spanning tussen twee democratievormen: enerzijds een constitutionele democratie, waarin procedures en regels centraal staan en zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met de rechten van minderheden, en anderzijds een populistische democratie, waarin de kleinst mogelijke meerderheden besluiten kunnen doorvoeren die soms de belangen van minderheden kunnen schaden.⁹² Deze spanning lijkt een van de belangrijkste vraagstukken te zijn die de Europese naties met hun pluriforme samenlevingen nu en in de toekomst zullen bezighouden. De komende jaren zal blijken of en, zo ja, in welke mate de constitutionele democratie opgewassen blijkt tegen de populistische variant. De uitkomst ervan zal mede bepalend zijn voor de mate waarin we zinvol weten om te gaan met cultuurverschil.

92 Vgl. J. Kennedy, 'Europees populisme is bedreigender dan de Amerikaanse Tea Party', *NRC Handelsblad* 2/3 oktober 2010, met o.a. een verwijzing naar politicoloog L. Siedentop. Zie daarvan o.a. *Democracy in Europe* (2001).